femara
FEDERACIÓN NACIONAL DE OPERADORES DE MÁQUINAS RECREATIVAS

# CIRCULAR INFORMATIVA Nº 19/2025

**17/10/2025**

## Análisis de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 16 de octubre de 2025, en la que se resuelven las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia respecto de diferentes preceptos de la normativa de juego aprobada en dicha Comunidad Autónoma

Estimado amigo:

En el día de ayer se hizo pública la **Sentencia dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), en la que se analizan las diferentes cuestiones prejudiciales planteadas en su día por el TSJ de Valencia**, en las que se solicitaba se determinase por el citado TJUE si diversos preceptos de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana, así como del Decreto 97/2021, de 16 de julio, de medidas urgentes para la aplicación de la referida ley, vulneraban o no determinados preceptos del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

**ANTECEDENTES:**

▪ Tras la aprobación de la Ley 1/2020, de 11 de junio, de regulación del juego y de prevención de la ludopatía en la Comunidad Valenciana, así como del Decreto 97/2021, de 16 de julio, de medidas urgentes para la aplicación de la referida ley, varias asociaciones y empresas del sector interpusieron diversos recursos contencioso-administrativos ante el TSJ de Valencia.

▪ Vistos los argumentos alegados por las entidades recurrentes, el citado órgano judicial planteó ante el TJUE diversas peticiones de decisión prejudicial en relación con los siguientes preceptos:

> ▪ **Artículo 45.5 y 6 de la Ley 1/2020** ➡ en los que se dispone que no se pueden instalar establecimientos de juego a menos de 850 metros de un centro educativo, ni a menos de 500 metros de otro establecimiento de dicha naturaleza ya autorizado.
>
> ▪ **Disposición Transitoria Segunda** ➡ establece que la renovación o prórroga de las autorizaciones de los locales de juego que se encontrasen autorizados antes de la entrada de vigor de la Ley, estará supeditada al cumplimiento de distancias a centros educativos reseñados en el punto anterior (no exigiéndoseles en este caso las distancias con respecto a otros locales de juego).
>
> ▪ **Disposición Transitoria Décima** ➡ dispone que, durante un plazo de 5 años a contar desde la entrada en vigor de la Ley, no se concederán nuevas autorizaciones de establecimientos de juego, ni nuevas autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B destinadas a ser instaladas en locales de hostelería.
>
> ▪ **Artículos 5, 6, 10, 11, 12 y 13 del Decreto 97/2021** ➡ Vienen a desarrollar reglamentariamente lo dispuesto en los preceptos legales antes reseñados.

▪ En los Autos remitidos al TJUE, el TSJ plantea que algunos de los citados preceptos podrían vulnerar algunos artículos del TFUE, haciendo específica referencia a los que regulan:

> ▫ la "libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales" (**artículo 26**).
>
> ▫ la "prohibición de restricciones a la libertad de establecimiento" (**artículo 49**).
>
> ▫ la "prohibición de restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión" (**artículo 56**).
>
> ▫ la "prohibición de adoptar o mantener respecto de empresa públicas y aquellas empresas a las que se concedan derechos especiales o exclusivos ninguna medida contraria a las normas de los tratados" (**artículo 106.1**).
>
> ▫ la "prohibición de las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones" (**artículo 107.1**).

**RESUMEN DE LO DISPUESTO EN LA SENTENCIA DEL TJUE SOBRE ESTAS CUESTIONES:**

**1)** En primer lugar, **el TJUE inadmite algunas de las cuestiones planteadas en los autos**. En concreto, inadmite (y, por lo tanto, no entra a analizar) **las que planteaban las posibles discriminaciones entre el juego público y el juego privado**.

↳ Para llegar a esta decisión, la Sentencia argumenta que las restricciones impuestas en la Ley valenciana a los casinos, bingos, salones, locales de apuestas y locales habilitados para instalar máquinas no se aplican en función del carácter público o privado de los establecimientos, sino que derivan del reparto competencial existente en España para la regulación del Juego. Considera que el TSJ de Valencia no ha explicado las razones por las que considera que existe un mercado único para distintos tipos de juego cuando estos corresponden en realidad a legisladores diferentes (autonómico y estatal).

**2)** A continuación analiza las medidas y limitaciones impuestas en la normativa de la Comunidad Valenciana, llegando a la conclusión de que las mismas constituyen indudablemente unas **restricciones a la libertad de establecimiento contemplada en el artículo 49 del TFUE**.

**3)** Y, finalmente, **analiza si esas restricciones pueden admitirse como medidas excepcionales expresamente previstas en el TFUE o justificadas por razones imperiosas de interés general**. Sobre esta cuestión señala:

**(1)** El artículo 52.1 admite restricciones justificadas por razones de orden público, de seguridad pública o de salud pública, habiéndose admitido jurisprudencialmente también otras restricciones por motivos de protección de los consumidores, de lucha contra el fraude, de prevención de gasto excesivo en juego, entre otras.
Señala el TJUE que en materia de juego existen divergencias morales, religiosas y culturales entre los Estados miembros, no existiendo una armonización en esta materia a nivel de la Unión, gozando los Estados de una amplia facultad de apreciación para elegir el nivel de protección que consideran más adecuado.

En consecuencia, **los Estados miembros son libres para determinar los objetivos de su política en materia de juegos de azar**, con el único límite de que las restricciones que impongan estén debidamente justificadas y resulten proporcionales, entendiendo el TJUE que las medidas establecidas en la normativa de juego valenciana "parecen justificadas".

**(2)** **En relación a la valoración de la proporcionalidad de las medidas** o, lo que es lo mismo, si las restricciones contempladas en la normativa de Valencia son adecuadas para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no van más allá de lo necesario para conseguirlo, la Sentencia señala que es una valoración que corresponde al órgano jurisdiccional nacional (esto es, a propio TSJV). No obstante, analizando la exposición de motivos de las normas cuestionadas, **el TJUE señala que parece que estas medidas están justificadas y basadas en datos concretos, por lo que no parecen adoptadas de una forma arbitraria**, considerando que no puede concluirse que las medidas controvertidas no sean necesarias para alcanzar tales objetivos:

I. **Sobre la imposición de distancias de los locales de juego a los centros de enseñanza**, entiende que persiguen objetivos diferentes a los de las medidas que prohíben el acceso de los menores a estos establecimientos, puesto que estas últimas impiden que los menores puedan participar en juegos, mientras que la imposición de distancias tiene por objeto evitar la sobreexposición y la normalización del juego en la vida cotidiana de los menores y colectivos de personas vulnerables.

   Del mismo modo, mientras que la **prohibición de la publicidad** pretende impedir la promoción del juego, las distancias tratan de evitar la concentración espacial de los establecimientos de juego.

II. En lo que se refiere a la **aplicación de las nuevas medidas de distancias a los establecimientos de juego autorizados antes de la entrada en vigor de la normativa y la exigencia de cumplir estas nuevas exigencias para la renovación de sus autorizaciones**, la Sentencia considera que también se debe entender como justificada, ya que, de no ser así, se estaría confiriendo a los establecimientos existentes una ventaja competitiva con respecto a sus competidores, obstaculizando aún más el acceso de nuevos operadores al mercado.

Además, añade que la Ley contempla medidas específicamente aplicables a estos locales, como son eximirles de la obligación de respetar distancias con respecto a otros establecimientos de la misma naturaleza o concederles la posibilidad de reubicarse en otros locales que si cumplan esas distancias, no aplicándoles la moratoria general para obtener nuevas autorizaciones.

III. **Sobre la medida que impide renovar las autorizaciones de explotación de máquinas de tipo B instaladas en bares**, el TJUE también la considera admisible, ya que tiene por objeto impedir que los menores accedan a dichas máquinas en lugares en los que el control de acceso a esta modalidad de juego es imposible o más difícil.

IV. Y, por último, **respecto a la moratoria de cinco años para la concesión de nuevas autorizaciones para establecimientos de juego y para la explotación de máquinas de tipo B**, la sentencia considera que es una medida que tiene como objetivo la protección de la salud pública y reducir la concentración de locales de juego tras el fuerte crecimiento de los mismos experimentado en la Comunidad. A este respecto señala que corresponde a los Estados miembros determinar si resulta necesario no sólo restringir las actividades de juego, sino incluso prohibirlas siempre que tales medidas no sean discriminatorias, correspondiendo al TSJV valorar la oportunidad y proporcionalidad de las mismas.

☞ En base a todo lo anterior, la Sentencia del TJUE concluye que:

El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que **no se opone a una normativa nacional que impone a los operadores del sector del juego:**

- en primer lugar, **una serie de restricciones en cuanto a las distancias mínimas que deben respetarse entre los salones de juego y los locales específicos de apuestas, por un lado, y, por otro lado, determinados centros educativos, así como entre algunos de los propios establecimientos de juego**;
- en segundo lugar, **una limitación temporal de la explotación de las máquinas tragaperras denominadas «de tipo B» o de las máquinas recreativas con premio instaladas en establecimientos del sector de la hostelería**,
- y, en tercer lugar, **una moratoria para la concesión de nuevas licencias o autorizaciones de explotación de establecimientos de juego**,

**siempre que el órgano jurisdiccional nacional llegue a la conclusión de que tales restricciones pueden admitirse como medidas excepcionales expresamente previstas por el Tratado FUE o justificadas por razones imperiosas de interés general, son adecuadas para garantizar la consecución de los objetivos perseguidos y no van más allá de lo necesario para alcanzarlos**.

En definitiva, es una Sentencia que se puede considerar bastante negativa para los intereses del sector, en la medida que en ella se vienen a convalidar de alguna manera todas las limitaciones y restricciones establecidas en la normativa de juego valenciana, argumentando diferentes motivos por los que considera que todas ellas parecen razonablemente adoptadas y justificadas. No obstante ello, deja un pequeño margen de interpretación al Tribunal Superior de Justicia de Valencia (y a otros órganos judiciales que tengan que analizar medidas similares en el futuro), para determinar el grado de justificación de tales medidas en relación con los objetivos perseguidos en cada caso, así como su adecuada proporcionalidad.

Además, es una pena también que, amparándose en que se trata de materias reguladas por legisladores distintos, el TJUE no haya entrado a analizar y pronunciarse sobre las manifiestas diferencias de trato que se proporciona en nuestro País a las actividades de juego privado con respecto a las de juego público, avalando de esta forma que esta situación se siga perpetuando durante mucho más tiempo.

Junto con esta circular se acompaña, como documento anexo, copia íntegra de la Sentencia analizada.

Esperando que este asunto resulte de tu interés, aprovecho para hacerte llegar un cordial saludo,

Fdo. Jesús Mª Molina del Villar
Secretario General Técnico